Deutscher Bundestag **Drucksache 16/7659**
16. Wahlperiode 27. 12. 2007

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Patrick Meinhardt, Uwe Barth, Cornelia Pieper, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/7563 –

Zulassung von Schulen in freier Trägerschaft in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Grundgesetz (GG) sieht die Errichtung und den Betrieb von Schulen in freier Trägerschaft explizit vor. Dementsprechend räumt Artikel 7 Abs. 4 GG und Artikel 6 Abs. 2 GG Eltern dahingehend ein Wahlrecht ein, ob sie ihre Kinder auf einer Schule in staatlicher Trägerschaft oder auf einer Schule in freier Trägerschaft (Ersatzschule) anmelden. Dabei ist jedoch seitens der Träger zu gewährleisten, dass „eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird“ (Artikel 7 Abs. 4 GG).

Allerdings schränkt Artikel 7 Abs. 5 GG dieses Recht für Grundschulen über Kriterien der Zulassung wiederum ein. Hier heißt es: „Eine private Volksschule ist nur zuzulassen, wenn die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder, auf Antrag von Erziehungsberechtigten, wenn sie als Gemeinschaftsschule, als Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule errichtet werden soll und eine öffentliche Volksschule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht.“

Der Umgang hinsichtlich der Genehmigung und Zulassung von freien Schulen variiert von Bundesland zu Bundesland sehr stark. Einige Bundesländer haben in der Vergangenheit die Rahmenbedingungen für Neugründungen deutlich verbessert, unterstützen diese Schulen aktiv, um so die Vielfalt des Bildungsangebots zu stärken. Andere bewerten diese Entwicklung eher kritisch, meinen freie Schulen seien Konkurrenten, vor denen Schulen in staatlicher Schulträgerschaft geschützt werden müssten. Um Neugründungen zu blockieren oder ganz auszuschließen wird in solchen Fällen Artikel 7 Abs. 5 GG herangezogen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Nach Artikel 7 Abs. 4 des Grundgesetzes (GG) wird das Recht zur Errichtung von privaten Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen gewährleistet. Diese bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 20. Dezember 2007 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Worauf führt die Bundesregierung den Umstand zurück, dass in Deutschland 3,1 Prozent (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 16/6583) bzw. nur 1,8 Prozent („Privatschulen in Deutschland“, Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 25, 2007) der Grundschüler eine Schule in privater Trägerschaft besuchen, die Quote im EU-19-Durchschnitt für den Primarbereich mit 9,6 Prozent deutlich darüber liegt?

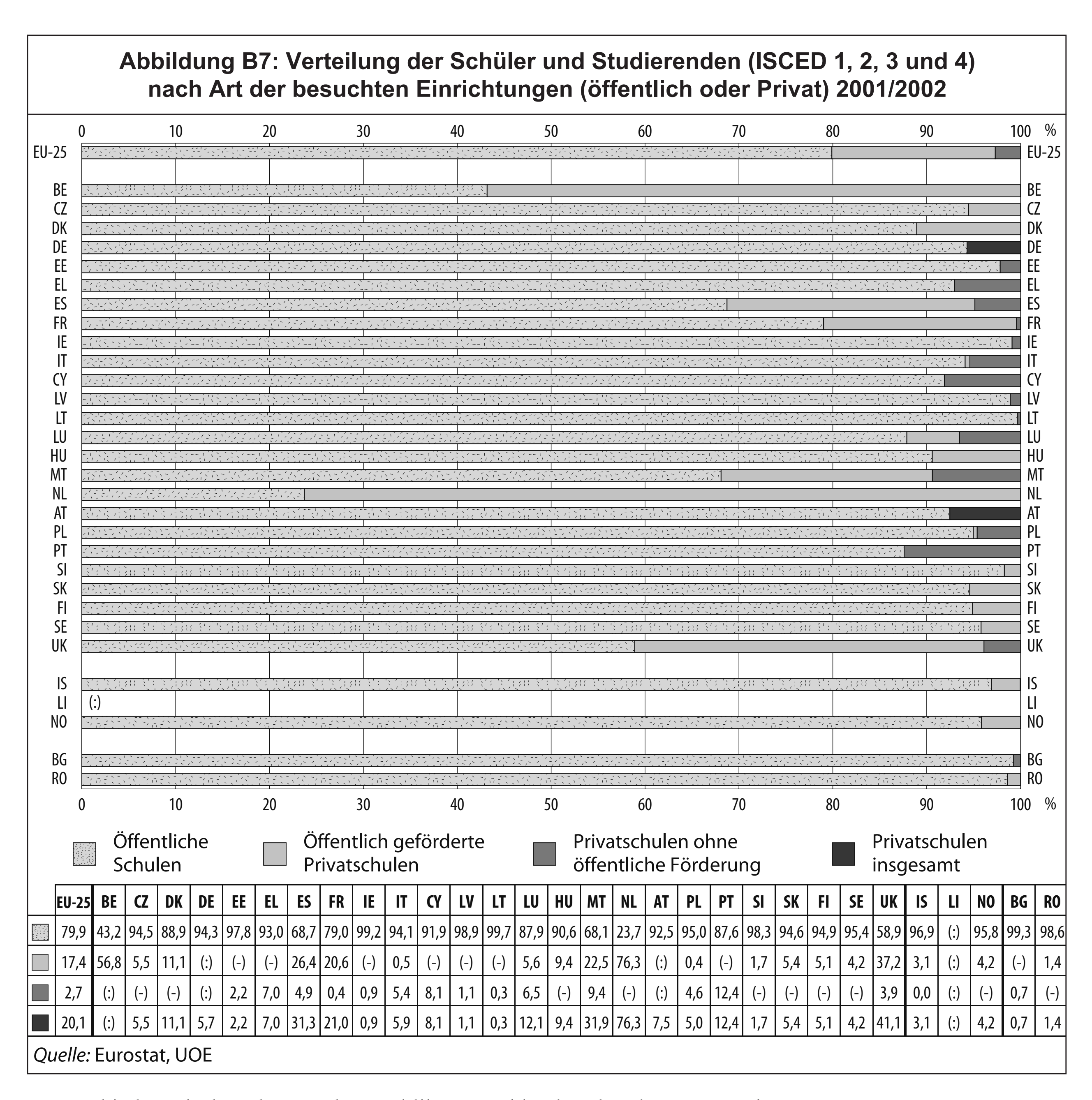
In der Bundesrepublik Deutschland steht das gesamte Schulwesen unter Aufsicht des Staates (Artikel 7 Abs. 1 GG). Das herrschende Verständnis der staatlichen Schulaufsicht begründet sich aus seiner historischen Entstehung. Im „Allgemeinen Landrecht für die preußischen Staaten“ von 1794 wurden im Sinne einer verfassungsähnlichen Rechtskodifikation Schulen und Universitäten als „Veranstaltungen des Staats“ kodifiziert, was erstmals eine Genehmigungspflicht für Schulen sowie die Kontrolle über Lehrkräfte, Lehrpläne und Unterrichtsverhältnisse ermöglichte. Artikel 7 GG gründet auf Artikel 144 ff. der Weimarer Reichverfassung (WRV). Nach Artikel 147 Abs. 2 WRV waren „private Volksschulen … nur zuzulassen, wenn für eine Minderheit von Erziehungsberechtigten, … eine öffentliche Volksschule ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung in der Gemeinde nicht besteht oder die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt“. Die Schulgesetze aller Länder halten an dem in Rechtsprechung und juristischer Literatur verbreiteten Begriff der staatlichen Schulaufsicht fest.

Mit der Institutionalisierung der gemeinsamen Grundschule durch das Reichsgrundschulgesetz 1920 auf der Grundlage des Artikels 146 Abs. 1 WRV wurden die bis dahin neben den Volksschulen bestehenden so genannten öffentlichen Vorschulen zur Vorbereitung auf den Besuch von mittleren und höheren Schulen abgeschafft („Gesetz betreffend die Grundschulen und Aufhebung der Vorschulen“ vom 28. April 1920). Damit wurde die bis dahin weitgehend übliche völlige Trennung der Schullaufbahnen nach sozialer Schicht aufgehoben und alle Kinder wurden in den ersten Schuljahren gemeinsam unterrichtet[1].

Nach der Art der Finanzierung werden europaweit öffentliche Schulen, öffentlich geförderte Privatschulen und Privatschulen ohne öffentliche Förderung unterschieden. In fast allen europäischen Staaten besucht die große Mehrheit der Schüler öffentliche Schulen, außer in Belgien und in den Niederlanden, wo ein größerer Anteil öffentlich geförderte Privatschulen besucht (Schlüsselzahlen zum Bildungswesen in Europa 2005 nach www.eurydice.org).

[1] Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2005. Bonn 2007, S. 84.

Abbildung B7: Verteilung der Schüler und Studierenden (ISCED 1, 2, 3 und 4) nach Art der besuchten Einrichtungen (öffentlich oder Privat) 2001/2002



	EU-25	BE	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU
Öffentliche Schulen	79,9	43,2	94,5	88,9	94,3	97,8	93,0	68,7	79,0	99,2	94,1	91,9	98,9	99,7	87,9
Öffentlich geförderte Privatschulen	17,4	56,8	5,5	11,1	(:)	(-)	(-)	26,4	20,6	(-)	0,5	(-)	(-)	(-)	5,6
Privatschulen ohne öffentliche Förderung	2,7	(:)	(-)	(-)	(:)	2,2	7,0	4,9	0,4	0,9	5,4	8,1	1,1	0,3	6,5
Privatschulen insgesamt	20,1	(:)	5,5	11,1	5,7	2,2	7,0	31,3	21,0	0,9	5,9	8,1	1,1	0,3	12,1

	HU	MT	NL	AT	PL	PT	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO	BG	RO
Öffentliche Schulen	90,6	68,1	23,7	92,5	95,0	87,6	98,3	94,6	94,9	95,4	58,9	96,9	(:)	95,8	99,3	98,6
Öffentlich geförderte Privatschulen	9,4	22,5	76,3	(:)	0,4	(-)	1,7	5,4	5,1	4,2	37,2	3,1	(:)	4,2	(-)	1,4
Privatschulen ohne öffentliche Förderung	(-)	9,4	(-)	(:)	4,6	12,4	(-)	(-)	(-)	(-)	3,9	0,0	(:)	(-)	0,7	(-)
Privatschulen insgesamt	9,4	31,9	76,3	7,5	5,0	12,4	1,7	5,4	5,1	4,2	41,1	3,1	(:)	4,2	0,7	1,4

Quelle: Eurostat, UOE

Unterschiede zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen europäischen Ländern (Niederlande, England) werden in der einschlägigen Forschung ebenfalls mit den historischen Traditionen erklärt[2].

2. Worauf führt die Bundesregierung innerhalb Deutschlands die erheblichen regionalen Differenzen beim Zulassungsverfahren von freien Schulen im Primarbereich zurück?

Die Einrichtung privater Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen obliegt in der Bundesrepublik Deutschland der Landesgesetzgebung (Artikel 146 Abs. 2 WRV, Artikel 7 Abs. 4 GG).

[2] Leschinsky, A./Roeder, P. M. (1983): Schule im historischen Prozess. Zum Wechselverhältnis von institutioneller Erziehung und gesellschaftlicher Entwicklung. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 59.

3. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die Zahl der Neugründungen und Zulassungen von Grundschulen in freier Trägerschaft je nach Bundesland?

4. Wie haben sich die Platzkapazitäten an Grundschulen in freier Trägerschaft im Verhältnis zur jeweiligen Gesamtpopulation der Grundschüler im Ländervergleich entwickelt?

5. Inwiefern hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, ob und in welchem Umfang Eltern ihre Kinder an Grundschulen in freier Trägerschaft anmelden wollen und inwieweit die Nachfrage gedeckt werden kann?

Die Fragen 3 bis 5 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Dem Sekretariat der KMK liegen hierzu keine Informationen vor. Der Bundesregierung liegen ebenfalls keine über die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Daten hinausgehenden Angaben vor (siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Entwicklung der Schulen in freier Trägerschaft in Deutschland“ – Bundestagsdrucksache 16/6583).

6. Welche Argumente finden sich dafür, höhere Maßstäbe für Genehmigung und Zulassung von Grundschulen in freier Trägerschaft anzusetzen, als bei Grundschulen in staatlicher Schulträgerschaft oder freien Schulen anderen Typs?

Die Zulassung privater Grundschulen ist nur bei Vorliegen der zusätzlichen Bedingungen des Artikels 7 Abs. 5 GG möglich, nämlich dann, wenn die Schulbehörde ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt oder wenn die Eltern die Errichtung einer Gemeinschafts-, Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule beantragen und eine öffentliche Schule dieser Art in der Gemeinde nicht besteht. Diese Einschränkung der Privatschulfreiheit liegt im Interesse der Zusammenfassung der Kinder aller Bevölkerungsschichten in der öffentlichen (Volks-) Schule. Das besondere pädagogische Interesse ist nicht mit dem jeweiligen Interesse des Schulträgers, der Eltern oder der Schulverwaltung gleichzusetzen. Als Rechtfertigung für eine Ausnahme von dem Grundsatz der „Schule für alle“ muss vielmehr nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eine sinnvolle Alternative zum bestehenden öffentlichen und privaten Schulangebot geboten werden, welche die pädagogische Erfahrung bereichert und der Entwicklung des Schulsystems insgesamt zugute kommt. Dies gilt es angemessen zu überprüfen[3]. Im Übrigen siehe auch Antwort zu Frage 9.

7. Auf welche Erfahrungen können andere Staaten mit hoher Quote an Grundschulen in freier Trägerschaft wie Belgien (54,6 Prozent), Spanien (31,7 Prozent) oder Frankreich (15,1 Prozent) verweisen?

In den meisten Staaten der Europäischen Union stellt das subventionierte Privatschulwesen eine Ergänzung zum öffentlichen Schulwesen dar, als konfessionelle, weltanschauliche oder pädagogische Alternative. Belgien und Spanien gehören zu der Gruppe von Staaten, in denen für öffentlich geförderte Privatschulen dieselben gesetzlichen Vorschriften wie im öffentlichen Schulwesen gelten. Der Zugang ist unentgeltlich, so dass Eltern die freie Wahl haben, sich ohne Mehrbelastung für ein Bildungsangebot zu entscheiden. In Frankreich dürfen subventionierte Privatschulen Schulgeld erheben, um einen Teil der Baukos-

3 Avenarius, H. (2000): Schulrechtskunde. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft. Neuwied: Luchterhand, S. 212 ff.

ten zu finanzieren. In allen genannten Ländern – auch z. B. in den Niederlanden mit fast 80 Prozent Schulen in privater Trägerschaft – obliegt dem Staat die Aufsicht und Kontrolle des Schulwesens. Der Staat gibt verbindliche nationale Kernziele vor, deren Erreichung durch staatliche oder unabhängige Schulinspektionen regelmäßig überprüft wird. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass jeder erworbene Abschluss bestimmten Anforderungen genügt.

Im Rahmen der Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU) 2006 werden keine relevanten Informationen über die Trägerschaft der Grundschulen generiert. Im Vergleich der Grundschulen insgesamt liegen die Ergebnisse von Spanien, Frankreich und Belgien (Fr.) unterhalb der Mittelwerte der Vergleichsgruppen der teilnehmenden OECD- und EU-Staaten. Für Belgien zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen dem flämischen und dem französischen Teil. Belgien (Fl.) gehörte wie die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande zum oberen Viertel der Teilnehmerstaaten. Für alle genannten Länder weisen die IGLU-Ergebnisse eine enge Koppelung zwischen Sozialstatus der Familie und Lesekompetenz aus.

8. Inwiefern findet in diesen Ländern eine Segregation (Sonderung nach Besitzverhältnissen der Eltern) der Schülerbevölkerung statt?

Der Bundesregierung liegen keine länderbezogenen Untersuchungen vor. Auf der Basis der IGLU-2006-Ergebnisse (siehe Antwort zu Frage 7) ist für alle genannten Länder von einer relativ engen Koppelung zwischen Sozialstatus der Familien und Bildungserfolg der Kinder auszugehen.

9. Inwiefern gibt es ein öffentliches Interesse, die Ungleichbehandlung von Grundschulen in freier Trägerschaft und Grundschulen in staatlicher Schulträgerschaft über Artikel 7 Abs. 5 GG festzuschreiben?

Artikel 7 Abs. 5 GG stellt für die Zulassung privater Volksschulen, das heißt von Grund- und Hauptschulen in privater Trägerschaft, besondere Voraussetzungen auf. Liegen diese grundgesetzlich normierten Voraussetzungen vor, besteht ein Rechtsanspruch auf Zulassung der privaten Volksschule. Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist es, die gesellschaftliche Integration von Kindern in den ersten Lebensjahren in der Schule besonders zu sichern und eine Sonderung der Schüler nach dem Sozialstatus zu vermeiden. Hierbei handelt es sich nach wie vor um ein legitimes Ziel staatlicher Schulpolitik. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 16. Dezember 1992 (1 BvR 167/87, BVerfGE 88, 40, 49 ff.) wie folgt bestätigt: „Nach wie vor verfolgen die in Rede stehenden Verfassungsbestimmungen (…) den Zweck, die Kinder aller Volksschichten zumindest in den ersten Klassen grundsätzlich zusammenzufassen und private Volks- oder Grundschulen nur zuzulassen, wenn der Vorrang der öffentlichen Schulen aus besonderen Gründen zurücktreten muss. Dahinter steht eine sozialstaatliche und egalitär-demokratischem Gedankengut verpflichtete Absage an Klassen, Stände und sonstige Schichtungen. Dass solche Bemühungen schon wegen einseitiger sozialer Zusammensetzung der Bevölkerung der jeweiligen Schulsprengel, aber auch aus vielfältigen anderen Gründen häufig nur begrenzten Erfolg haben, nimmt diesem Ziel nicht seine Bedeutung. Auch jüngere pädagogische, gesellschaftliche und verfassungsrechtliche Entwicklungen lassen es nicht als überholt erscheinen. Denn es ist nicht ausgeschlossen, dass Privatschulen ein einseitiges Bild von der Zusammensetzung der Gesellschaft widerspiegeln und den Schülern vermitteln, wenn sie nur von Kindern der Anhänger bestimmter pädagogischer, weltanschaulicher oder auch religiöser Anschauungen besucht werden. Bleiben gesellschaftliche Gruppen einander fremd, kann dies zu sozialen Reibungen führen, die zu vermeiden legitimes Ziel auch staatlicher Schulpolitik ist.“

10. Welche voraussichtlichen Konsequenzen hätte die Aufhebung des Artikels 7 Abs. 5 GG für die Entwicklungen im föderalen Bildungsraum Deutschlands?

Im Falle der Aufhebung des Artikels 7 Abs. 5 GG würde sich die Zulassung von Grund- und Hauptschulen in privater Trägerschaft durch die hierfür zuständigen Länderbehörden nach den Voraussetzungen richten, die für alle privaten Schulen in Artikel 7 Abs. 4 GG bestimmt sind.

Die Aufhebung würde die unterschiedliche Entwicklung in den Ländern bei der Zulassung Freier Ersatzschulen befördern.

11. Welche Funktion hat Artikel 7 Abs.6 GG, und welche Auswirkung hat er in Bezug auf das deutsche Bildungswesen?

Artikel 7 Abs. 6 GG, demzufolge Vorschulen aufgehoben bleiben, knüpft an Artikel 147 Abs. 3 WRV an und ist daher in diesem historischen Kontext zu betrachten (siehe auch Antwort zu Frage 1). Vorschulen waren selbständig bestehende, zur Vorbereitung für den Eintritt in höhere Schulen, insbesondere Gymnasien, dienende Schulklassen oder sonstige Einrichtungen, in denen Unterricht anstelle von Grundschulen (gegen Zahlung eines entsprechenden Schulgeldes) erteilt wurde und die damit Kinder von sozial und wirtschaftlich Bessergestellten gegenüber anderen Kindern in der Bildung begünstigten. Artikel 7 Abs. 6 GG beugt der Entwicklung von Bildungsbiographien in Abhängigkeit von der sozialen Schicht vor. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass unter das Verbot von Vorschulen nicht Vorklassen fallen, die auf den Besuch der Grundschule vorbereiten. Die Vorschrift verbietet der Schulgesetzgebung nach allgemeiner Auffassung nicht, Einrichtungen der vorschulischen Erziehung oder der die Grundschulerziehung ergänzenden Förderung zu schaffen[4].

12. Inwiefern sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, an Artikel 7 Abs. 5 GG und Artikel 7 Abs. 6 GG festzuhalten?

Im Hinblick auf Artikel 7 Abs. 5 GG wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen. Was Artikel 7 Abs. 6 GG angeht, kommt dieser Vorschrift angesichts des begrenzten historischen Kontextes zwar keine praktische Bedeutung für das heutige Schulwesen zu. Es besteht aber keinerlei Anlass, Artikel 7 Abs. 6 GG zu streichen, da die darin enthaltene Aussage, dass Vorschulen aufgehoben bleiben, nach wie vor Gültigkeit besitzt.

[4] Vgl. hierzu Badura, in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Kommentierung zu Artikel 7 (Juni 2007) Rn. 128 f. m. w. N.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333